



# “新时代的城镇化与高质量发展” 学术研讨会

国家金融与发展实验室

2018年10月12日

# “新时代的城镇化与高质量发展”学术研讨会

主持人 李扬：

欢迎各位百忙之中参加我们的会议，来讨论城镇化这个题目。十余年来城镇化一直是中国经济的主旋律，尽管有一些变化，但是主旋律这点没有改变。做研究需要找文献，我们也发现在西方的经济学文献里似乎没有太多城镇化的内容。大家后来看了些情况，也做了一些实地调研，发现还是有很多东西可以做的，所以我们就选择这样一个角度。很多研究者到国外去访问，别的国家“城镇化”这样的事情也经常有，法国的位置比较高，所以我们就选择法国为比较研究的主要对象。

在这个过程中也让我们对这个题目进一步深化。OECD（经济合作与发展组织）有一批研究人员是做城镇化的，我率领代表团到法国、到 OECD 去了几次，都谈到了城镇化问题，OECD 的城镇化标准和我们的不太一样。我印象很深，他们说中国城镇化已经完成了，他们用一些硬指标来衡量，比如基础设施通达程度，中国这些年一直在搞路通、电通、水通、网通等，这些“通”在他们看来都是城镇化指标，用这些指标来衡量中国已经实现城镇化了。他们说的不是没有道理，但是在中国这些“通”了之后还不意味着那个地方就和城里一样便利，我们的国情是不一样的。因为城镇化在中国的发展战略中特别重要，而且到现在为止也没有搞得很清楚，所以还值得再研究。这就是我们做这个研究、今天开这

李扬

中国社会科学院学部委员

国家金融与发展实验室

理事长

个会的原因，我们都认为这个事情还要继续做下去。

中国最早的城镇化是和工业化连在一起的，这是一个比较显著的特点。在中国研究城镇化的一批人中，有些人说中国的城镇化落后于工业化，有些人甚至断言这是中国的问题，现在好多文献也是这样说的。我们觉得这正是中国的优势，正是中国城镇化得以顺利推进的一个显著特点。工业化无非就是工业集中、生产集中，生产集中人口就集中，各种服务设施就集中，在这上面稍微加一步就是城镇。如果说工业化先于城镇化是中国的一个特色，这就是一个可以向其他发展中国家复制、推广的经验，无论如何要把经济搞上去，要让人口流动奔着更高的生产率、更高的收入去，要让离开自己原来土地的人们能够留得住。

我印象中城镇化这个概念在政府文件中正式提出来是 20 世纪 90 年代，李克强总理曾多次讲过城镇化是中国经济发展的最大引擎，发改委相应的也做了很多规划，这是本世纪以来的事情，而中国的工业化已经很久了。如果把改革开放 40 年作为一个大的时间段，前 20 年中国的城镇化不是特别自觉，是由工业化引致的城镇化，这其实奠定了好的基础，先要有经济，先要有收入，先要有收入梯次的差别，才有动力，才有着落，才不至于落入像拉美一些国家的那种贫民窟的情况。

发展到某些时候，城镇化确实也出现一些问题。在中国其实要解决三个问题。第一个是城市本身的发展问题。中国城市本身的发展非常强烈地受到外来人口的影响，现在大家都说人口转移，实际上还要解决 3 亿农村人口转移的问题，1 亿人已经过来了，1 亿是常住人口，1 亿人还在流动，3 亿人口转移是多么大规模的一个事情。因此，城市的发展就得考虑这样一些人的流动，这是中国城镇化的一类大问题。人一出生就被划为城里人和乡下人两类，而且待遇、社会权利其实是不太一样的，这就涉及城市户籍人口乃至整个人口的户籍制度改革问题，当然其他新兴经济体没有这个事。现在中央也下了好多文件，很多地方也采取了一些措施，现在看起来还是发展得不平衡。中小城市的这个问题解决得好一点，像北上广深这种超大型城市以及一些大城市的户籍制度调整还是

有一些问题。

与它密切关联的还有居住证制度。北上广深这些地方在推行居住证制度时也遇到很多问题，就像2017年下半年、2018年上半年北京出现的所谓“低端人口”、“高端人口”的问题，从地方政府的角度来说，要把更需要的人吸引过来、留下来，这也很客观，但是用了一种很不文明的方式处理，这就是一个问题。如果再宽一点就是城区内公共服务的均等化程度，这个事很大，公共服务是要让所有在这里居住、工作、生活的人都能够享受到，包括中国的教育、医疗、养老等等，到现在也还是很大的问题。

第二个是城市功能的提升问题。按说我们是经济在前，城市的功能比较容易健全。当然中国老的城市可能是城在前、市在后，这就会有城市功能不足的问题。中国后来发展的城市都是市在前、城在后，但也解决得不好，因为在快速工业化的过程中，对于相应的城市化问题关注不够，所以造成城市功能严重不足的问题。比较突出的是棚户区、城中村改造问题，即使经过多年努力，棚户区问题依然涉及1亿人口。第二类是城市综合交通体系的建设问题，现在可能所有的城市都遇到这样的问题。原来我们是很“农民式”地解决这个问题，一拥挤就拓宽路，有时路宽了交通反而不方便，并没有现代城市交通的概念。再比如地下网线的问题，身处北京体会得最深，稍微大一点的雨水，人就有生命危险，极端的情况是2012年的“7·21”事件，死了那么多人，整个城市的功能是有严重问题的。社科院的考古所告诉我们，两千年前中国的城市就有发达的地下水道路。再有就是要建设所谓的“海绵城市”，实际上也是与水有关系。

我列举这些事情就是说明我们对城市功能没有建立清晰、完整的概念，对于相关问题，特别是人的全面提升的问题考虑得不够。这就是下一步城市化面临的大问题。在我的印象中，巴黎把市民的便利、市民的需求放在前列，对此考虑得比较多。

第三个是住房问题。其实在一定意义上，城市就是城市住宅，这个问题非常突出。我们昨天开会还说到下一步中国城市住房市场有可能会出大问题。现在住房市场最大的问题就是心中无数，不知道有多少房，也不知道还有什么人

要房，在心中无数的情况下来调控，肯定会出问题。

前几年我在香港，前任特首谈过大陆的房地产市场，他说大陆的房地产市场是有问题的，调控房地产市场最主要的是空置率，围绕空置率需求，供应就很清楚了，并指出大陆对空置率的统计不是很清楚。虽然现在有一些城市开始统计空置率，但那个空置率是有误导的，是直接找开发商来报的，开发商盖了100套房子，卖出95套，空置率是5%，开发商的空置率也没错，但是整个城市可不是这样的。所以要讨论空置率就必须做田野调查，就得一户一户去登记。

在国外每一套房子都有相应记载，租房子、买房子等每一笔与房子相关的交易都有详细的记录。我的一个博士生20年前就跟我说北京的房子可能有点问题，盖得太多了。因为现在北京是高度分割的，只要打通市场马上就会出问题。这也显示出我们的城市管理能力很差。总之，在城镇化的迅速发展中，城市这端暴露出很多缺陷。

中国今后面临比较突出的第二类问题是城乡一体化问题。习主席在今年两会上的讲话说到城市化和逆城市化要同时推进，后面就是乡村振兴。我觉得这是对的，但是这个事情怎样变成一个统一的大战略还是需要考虑的。在中国的情况下，乡村和城市这两块其实在一定意义上是可以相互独立地发展，但是土地把它们连起来了，城市扩展要有土地，农村发展也要更有效地利用土地。今年年初的中央一号文件中关于乡村振兴战略讲了好多条，我这几天正在认真读，读了之后发现里面有太多东西。关于农村土地，我注意到，农民手里的“三块地”都有讲到。一是集体经济建设用地可以变成股东，完全可以工业化和城市化了。二是承包地，进一步把落在土地上的各种权属细分，细分为集体土地所有权、农户承包权和土地经营权，而土地经营权可以流转、可以交易，这个思路肯定是对的，可交易也有利于农村土地城市化。三是宅基地，宅基地又分成“三个权”，宅基地的所有权、资格权和使用权。所以乡村振兴、城乡一体化又给我们提出好多新的题目，这是第二类问题。

第三类问题涉及金融，不论是提升城市功能还是在农村重新配置这些基于土地的各种资源，都需要钱来推动。可以说中国前几十年的城市改造之所以能



够顺利进行，是因为处在高度工业化的过程中，什么东西都可以覆盖。但现在我们处于工业化的中后期，像北上广深已经是后工业化时期了，能够创造大量收入的机会已经没有了，经济增长速度在不断下行，中美贸易摩擦也是一次外部冲击，就我们自己运行的规律来说，也没有大规模地创造收入的可能，大规模的投资是难以得到支撑的。我五六年前学习习近平总书记的系列讲话，有一个讲话是在政治局会议上讨论过剩产能问题，他说到过剩产能就是水泥、钢筋过剩，建材、燃料过剩。如果我们像欧洲一样，把城市的地下基础设施建起来，把国土整治一下，这些材料不是过剩，而是不够。他讲得非常好，这样一些产业还能支持中国经济发展 20 年，这正好和我们的城镇化对应起来了。但是接下来的问题是，现在有这个需求，同时也有这个供应，在物质层面上怎么就不能够做呢？那边产能过剩还要压产能，这边城市基础设施一塌糊涂，所以这是个金融问题。中国的金融制度还不能够让供应和需求有效地结合，中国的金融都是急功近利的，现在甚至是以金融养金融、以金融做金融，像这种实体经济长期的大规模的需要没有很好地去。这就涉及下一步中国金融制度怎样改革的问题。

中国下一步的金融改革有很多事要做，第一件事还是筹集长期资金的问题。完善 600 多个城市的基础设施需要多少投资、多少钢筋、多少水泥，大规模的还有公共基础设施、公共服务等等，都需要资金，而现在恰恰是资金开始紧张了，中国前十年不缺资金，现在确实已经开始缺资金了。在这种情况下面对这么大的需求，对金融发展确实是一个挑战。

总的来说，城市化以及围绕城市化的这些问题是一个大题目，是一个长期的题目，是一个常做常新的题目。中美贸易摩擦背景下，中国经济发展的新时代对城镇化提出了更多的挑战。城镇化是一个综合性问题，所以更需要我们集思广益，把这个题目研究好。我相信这个问题还是中国的潜力所在，我们面对现在更加严峻的挑战，要把这个潜力挖掘出来、利用好，中国的 2035 规划和 2050 规划就一定能实现。